



ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я: СУЧАСНІ ВИКЛИКИ

ДОЛІНОВСЬКИЙ Юрій Степанович - кандидат юридичних наук, головний оперуповноважений Департаменту стратегічних розслідувань Національної поліції України, підполковник поліції

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-6970-4936>

УДК 343.351

DOI 10.32782/LAW.UA.2021.4.11

У статті на основі аналізу наукових досліджень визначено основні детермінанти процедури публічних закупівель; обґрунтовано механізм їх проведення у сфері охорони здоров'я; встановлено кореляційні зв'язки між зростанням витрат на закупівлю лікарських засобів і медичних товарів та рівнем злочинності у цій сфері.

Встановлено, що проведення публічних закупівель із забезпечення населення лікарськими засобами, медичними товарами та підтримання інфраструктури цієї галузі ґрунтується на дослідженнях формулярної системи – використання ліків із доведеною ефективністю їхньої дії за певного патологічного процесу.

Визначено, що публічні закупівлі товарів, робіт і послуг у сфері охорони здоров'я здійснюються на основі Закону України «Про публічні закупівлі», проте закупівля медикаментів здійснюється з урахуванням вимог спеціальних законів та відомчих наказів, які регламентують порядок вибору лікарських засобів та встановлюють спеціальні вимоги до суб'єктів, які беруть участь у тендерних процедурах, що спричинює криміналізацію сфери охорони здоров'я, сприяє поглибленню кризи не лише в організації медичного забезпечення населення, а й у соціальній сфері громадян, реалізуючи лікарські засоби, виробли медичного призначення та надаючи послуги за завищеними цінами.

Обґрунтовано необхідність прийняття Закону України «Про особливості здійснення закупівель у сфері охорони здоров'я», з метою

запобігання завищенню цін та організації оперативного реагування на перебої з постачанням лікарських засобів та медичних виробів, зокрема через застосування механізму підписання рамкових угод в інтересах закладів, установ, організацій і підприємств охорони здоров'я.

Ключові слова: публічні закупівлі, охорона здоров'я, кримінальні правопорушення у сфері публічних закупівель, тендер, медикаменти, лікарські засоби, медичні послуги.

Постановка проблеми

Однією з основних передумов для ефективної організації виявлення кримінальних правопорушень у сфері публічних закупівель товарів, робіт та послуг у сфері охорони здоров'я є знання співробітниками правоохоронних органів особливостей функціонування цієї сфери в умовах ринкових відносин.

Як засвідчило вибіркове дослідження, сфера охорони здоров'я, як і будь-яка інша, має багато особливостей, обумовлених структурно-місткими її елементами (цілі, завдання, функції, місце і роль у системі використання бюджетних коштів, принципи організації торгів, внутрішній документообіг при організації торгів тощо). Розкриття змісту цих елементів у рамках предмета дослідження, на наш погляд, дає змогу продемонструвати сучасний стан вітчизняних публічних закупівель товарів, робіт та послуг у сфері охорони здоров'я.

У рамках сучасного медичного обслуговування населення України, актуальності набуває підвищення ефективності використання державних фінансових ресурсів для повного забезпечення медикаментами та медичним обладнанням органів охорони здоров'я. Одним із засобів державного регулювання охорони здоров'я є функціонування системи публічних закупівель як перспективного й важливого макроекономічного регулятора, що сприяє формуванню повноцінного конкурентного середовища в медичному обслуговуванні населення, реалізації стабілізаційної політики у цій галузі.

Мета статті

Окреслення ефективних векторів для досягнення якісно нового рівня медикаментозного забезпечення населення в умовах жорстких фінансових обмежень, підвищення ефективності використання ресурсів, що направляються на закупівлю лікарських засобів, медичного обладнання та забезпечення сучасних умов лікувальних закладів.

Передусім, постає питання щодо вчасного забезпечення пацієнтів необхідними лікарськими засобами, які потрапляють на ринок України через відповідну процедуру публічних закупівель.

Ступінь дослідженості теми

Історія розвитку публічних закупівель товарів, робіт та послуг в Україні загалом міститься в працях багатьох українських учених, зокрема: Г. Гішькас, В. Карасьової, А. Олефіра, Я. Петруненка, О. Юдіцького, О. Беяневича, М. Бублія та інші.

Правові основи і загальні принципи здійснення закупівель за державні кошти, як одна з форм державних видатків, розглядали такі спеціалісти в галузі господарського і фінансового права, як: В. К. Адрєєв, Н. М. Артемов, Д. А. Бекерська, К. С. Вельський, Л. К. Воронова, О. Н. Горбунова, Т. С. Єрмакова, С. В. Запольський, Т. В. Конюхова, О. Ровинський та інші.

Перехід України до ринкової економіки, розвиток підприємництва, заохочен-

ня конкуренції, розширення зовнішньої торгівлі сприяли створенню нових можливостей для злочинної діяльності у сфері публічних закупівель. У цьому виді кримінальних правопорушень з'являються більш складні та «витончені» способи вчинення, підвищується їх суспільна небезпечність, що вимагає оперативного реагування та усунення такого типу діянь.

Виклад основного матеріалу

Медицина – система наукових знань та практичної діяльності, метою яких є зміцнення і збереження здоров'я, продовження життя людей, лікування та запобігання захворюванням людини [1, с. 571].

Останнім часом статистичні вибірки демонструють суттєве зростання медичних витрат, які визначаються пандемією COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2; демографічними зрушеннями; імплементацією дороговартісних інноваційних високотехнологічних розробок. Проте, система охорони здоров'я є досить фінансово рамкованою, що вимагає пошук додаткових шляхів доходів та оптимізації витрат.

Організація реалізації лікарських засобів і медичних товарів шляхом публічних закупівель є одним із найголовніших напрямів комерційної діяльності суб'єктів господарювання – виробників лікарських засобів і медичних товарів в Україні. Стан публічних закупівель у сфері охорони здоров'я в Україні викликає занепокоєння не тільки у представників правоохоронних органів, бізнесу та громадськості, а й у представників міжнародних організацій.

Тому формування якісної системи державних закупівель, яка буде орієнтуватися на результати лікування, зможе виступити ефективним інструментом розвитку охорони здоров'я України в умовах, що склалися з причинами дефіциту фінансування [2, с. 112].

Публічні закупівлі в системі охорони здоров'я здійснюються відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі» [3], метою якого є забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель, створення конкурентного середовища у сфері

публічних закупівель, запобігання про-
явам корупції у цій сфері, розвиток добро-
совісної конкуренції.

Проведення публічних закупівель із
забезпечення населення лікарськими засо-
бами, медичними товарами та підтриман-
ня інфраструктури цієї галузі ґрунтується
на дослідженнях формулярної системи –
використання ліків із доведеною ефектив-
ністю їхньої дії за певного патологічного
процесу.

Формулярна система – інформаційно-
економічні дані про дефіцит окремих лі-
карських засобів, виробів медичного при-
значення та встановлення переліку необ-
хідних робіт щодо забезпечення сучасних
умов стаціонарного лікування населення.
Метою формулярної системи є вдоскона-
лення державного контролю за обігом лі-
карських засобів і виробів медичного при-
значення [4].

Нині, стверджує проф. Бліхар В. Є.,
постає завдання щодо удосконалення
формулярної системи шляхом інформа-
ційної підтримки її розвитку на основі
комп'ютерних технологій, підготовки і
видання щорічних випусків Державного,
регіональних та локальних формулярів лі-
карських засобів тощо [5, с. 7].

Механізм здійснення закупівель лікар-
ських засобів, медичних виробів із залу-
ченням спеціалізованих організацій, які
здійснюють закупівлі за рахунок коштів,
передбачених МОЗ у державному бюджеті
для виконання програм та здійснення цен-
тралізованих заходів з охорони здоров'я,
регламентується Порядком відбору Міні-
стерством охорони здоров'я України спе-
ціалізованих організацій, які здійснюють
закупівлі здійснення лікарських засобів,
медичних виробів [6].

Процедура зі здійснення публічних за-
купівель починається з організації прове-
дення тендера (торгів). Водночас, у Законі
України «Про публічні закупівлі» [3] за-
декларовано, що тендер (торги) – це здій-
снення конкурентного відбору учасників з
метою визначення переможця торгів згід-
но з процедурами, установленими цим За-
коном (п 28 ст. 1). Відповідно до ч. 3 ст. 11
Закону [3], планує закупівлі, складає та за-

тверджує річний план закупівель тендер-
ний комітет або уповноважена особа.

Характеризуючи тендер, варто заува-
жити, що це особлива форма подання за-
мовлень на постачання товарів чи на ви-
конання робіт, яка передбачає залучен-
ня пропозицій декількох постачальників
(підрядників) як основний спосіб публіч-
них закупівель, за задалегідь оголошени-
ми в конкурсній документації умовами, в
обумовлені строки, на принципах макси-
мальної економії, прозорості, добросовіс-
ної конкуренції серед учасників, недис-
кримінації учасників, вільного доступу,
відкритості інформації, об'єктивності й
неупередженості оцінки, справедливості
й ефективності [7, с. 736]. На нашу думку,
наведені поняття «тендер» найповніше ві-
дображають його сутність.

Тим часом, публічні закупівлі замов-
ник може здійснювати шляхом проведен-
ня таких видів процедур, з використанням
електронної системи закупівель: відкриті,
Закон України «Про публічні закупівлі»
[3] передбачає обов'язковість проведення
закупівельних процедур відкритих торгів
через електронну систему; торги; конку-
рентний діалог; торги з обмеженою учас-
тю. Варто зауважити, що при відкритих
торгах та конкурентному діалозі оцінка
товарної пропозиції здійснюється автома-
тично в електронному аукціоні за пони-
ження цін або виведених цін за математич-
ною формулою, і проходить у три етапи в
інтерактивному режимі реального часу.

З метою внесення уточнень до при-
кінцевих та перехідних положень Закону
України «Про публічні закупівлі», забез-
печення здійснення закупівель лікар-
ських засобів, необхідних для здійснення
заходів, спрямованих на запобігання ви-
никненню і поширенню, локалізацію та
ліквідацію спалахів, епідемій та пандемій
гострої респіраторної хвороби COVID-19,
спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2,
з використанням електронної системи та
мінімізації порушень чинного законодав-
ства, імплементовано Порядок проведен-
ня закупівель лікарських засобів, необхід-
них для здійснення заходів, спрямованих
на запобігання виникненню і поширенню,

локалізацію та ліквідацію спалахів, епідемій та пандемій гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 [8].

Починаючи з березня 2020 року, державні закупівлі товарів, робіт та послуг спрямованих на запобігання поширенню COVID-19 виведено з під юрисдикції Закону «Про публічні закупівлі» в контексті того, що замовники мають право проводити зазначені закупівлі без проведення відкритих торгів, шляхом укладання прямих договорів з постачальниками. Проте, особливістю зазначеної норми, була обов'язковість оприлюднення зазначеного договору, що й виступило причиною масових порушень (451 закупівля відбулась із порушенням), адже стейкхолдери сприйняли цю позицію як декларативну.

За даними Міністерства охорони здоров'я України та аналітичних інструментів системи Prozorro [9] станом на 31 рудня 2020 р., проведено 236986 тендерів, на яких виставлено 247560 лотів, очікуваною вартістю 61192391611,45 грн, за якими укладено договори поточною вартістю 43825481409, 23 грн. Як свідчить практика, проведення тендерних торгів часто відбувається з порушеннями. Типовим порушенням зазначеної норми у 2020 році стало і суттєве завищення цін на засоби захисту (маски, респіратори, рукавиці, засоби дезінфекції), що спричинилось підвищенням сукупного попиту на зазначений товар (36 порушень за перший квартал 2020 року).

Висновки

Відтак, наведене засвідчує, що публічні закупівлі товарів, робіт і послуг у сфері охорони здоров'я здійснюються на основі Закону України «Про публічні закупівлі», але закупівля медикаментів здійснюється з урахуванням вимог спеціальних законів та відомчих наказів, які регламентують порядок вибору лікарських засобів та встановлюють спеціальні вимоги до суб'єктів, які беруть участь у тендерних процедурах, що спричинює криміналізацію сфери охорони здоров'я, сприяє поглибленню кризи не лише в організації медичного забез-

печення населення, а й у соціальній сфері громадян, реалізуючи лікарські засоби, виробни медичного призначення та надаючи послуги за завищеними цінами.

Задля запобігання завищенню цін та організації оперативного реагування на перебої з постачанням лікарських засобів та медичних виробів, зокрема через застосування механізму підписання рамкових угод в інтересах закладів, установ, організацій і підприємств охорони здоров'я, постає необхідність прийняття Закону України «Про особливості здійснення закупівель у сфері охорони здоров'я».

Література

1. Черв'як П. І. Медична енциклопедія. Вид. третє, доповнене. К.: Вид. центр «Просвіта», 2012. 1504 с.
2. Карлаш В. В. Регулювання державними закупівлями в системі охорони здоров'я України. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : Державне управління*. 2019. Вип. 1. С. 110-115. – URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VNUCZUDU_2019_1_20 (дата звернення: 01.12.2021 р.).
3. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text> (дата звернення: 25.10.2021 р.).
4. Про створення формулярної системи забезпечення лікарськими засобами закладів охорони здоров'я: Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 22.07.2009 р. № 529. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1003-09#Text> (дата звернення: 01.12.2021 р.).
5. Бліхар В. Є. Медико-соціальне обґрунтування удосконалення формулярної системи лікарських засобів в системі охорони здоров'я. дис. ... д-ра медич. наук: 14.02.03 «Соціальна медицина». Тернопіль: Тернопільський державний медичний університет імені І. Я. Горбачевського МОЗ України, 2016. 334 с.
6. Порядок відбору Міністерством охорони здоров'я України спеціалізованих організацій, які здійснюють закупівлі здійснення лікарських засобів, медичних виробів: затверджено Наказом Міністерства

охорони здоров'я України від 28.07.2020. № 1684. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0746-20#Text> (дата звернення: 01.12.2021 р.).

7. Куньч З. Й. Універсальний словник української мови. Тернопіль: Навчальна книга; Богдан, 2007. 848 с.

8. Порядок проведення закупівель лікарських засобів, необхідних для здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню, локалізацію та ліквідацію спалахів, епідемій та пандемій гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2: затверджено Постановою Кабінету міністрів України від 22.09.2021. № 1012. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1012-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення: 03.12.2021 р.).

9. Аналітичні інструменти для контролю та моніторингу публічних закупівель. URL: <https://bi.prozorro.org/sense/app/d1109033-fa90-4f95-af4f-20d188e5a6b3/sheet/c852ccc8-1477-4f40-b69853ea7a57ce1c/state/analysis#view/pEh> (дата звернення: 5.12.2021 р.).

SUMMARY

In the framework of modern medical care for the population of Ukraine, it is important to increase the efficiency of the use of state financial resources for the full provision of medicines and medical equipment of health authorities. One of the means of state regulation of health care is the functioning of the public procurement system as a promising and important macroeconomic regulator, which contributes to the formation of a fully competitive environment in health care, the implementation of stabilization policy in this area.

The article, based on the analysis of scientific research, identifies the main determinants of public procurement procedures; the mechanism of public procurement procedures implementation in the field of health care was substantiated; correlations have been established between the increase in the cost of purchasing medicines and medical supplies and the level of crime in this area.

It had established that public procurement for the provision of medicines, medical supplies, and infrastructure maintenance in this area had based on studies of the formulary system - the use of drugs with proven effectiveness in a certain pathological process.

It had determined that public procurement of goods works. Services in health care are carried out based on the Law of Ukraine «On Public Procurement.» However, procurement of medicines is subject to special laws and departmental orders governing the choice of medicines and special requirements for entities participating in tender procedures, which leads to the criminalization of health care, deepens the crisis not only in the organization of medical care but also in the social sphere of citizens, selling medicines, medical devices and providing services at inflated prices.

The necessity of adopting the Law of Ukraine «On Peculiarities of Health Procurement» is substantiated to prevent price increases and organize the prompt response to disruptions in the supply of medicines and medical devices, particularly through applying framework agreements in the interests of institutions. Health care organizations and enterprises.

Keywords: public procurement, health care, criminal offenses in the field of public procurement, tender, medicines, medical services.